

Bruxelles, 4. svibnja 2018.
(OR. en)

8357/18

**Međuinstitucijski predmet:
2018/0135 (CNS)**

**CADREFIN 39
RESPR 5
POLGEN 53
FIN 345**

PRIJEDLOG

Od:	Glavni tajnik Europske komisije, potpisao g. Jordi AYET PUIGARNAU, direktor
Datum primitka:	4. svibnja 2018.
Za:	g. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, glavni tajnik Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2018) 325 final
Predmet:	Prijedlog odluke Vijeća o sustavu vlastitih sredstava Europske unije

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2018) 325 final.

Priloženo: COM(2018) 325 final



Bruxelles, 2.5.2018.
COM(2018) 325 final

2018/0135 (CNS)

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

o sustavu vlastitih sredstava Europske unije

{SWD(2018) 172 final}

OBRAZLOŽENJE

1. UVOD – ARGUMENTI ZA REFORMU

1.1. Sustav financiranja koji nije reformiran od 1988.

Prijedlog za sljedeće razdoblje višegodišnjeg financijskog okvira nudi mogućnost za modernizaciju financijskog okvira EU-a. Kako je navedeno u Komunikaciji „Moderan proračun Unije koja štiti, osnažuje i brani: višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021.–2027.”¹, Unija je suočena s potrebom financiranja novih prioriteta Unije i europskih javnih dobara. Istodobno gospodarske promjene i globalizacija stavljaju nacionalne porezne sustave pred nove izazove, a tu su i nove politike koje se mogu dodatno poduprijeti financijskim poticajima na razini EU-a. Osim toga, mnogi se zalažu za reformu na prihodovnoj strani proračuna kako bi on postao jasniji, pravedniji i transparentniji.

U tom kontekstu prihodovna strana proračuna EU-a ne može se izolirati od najvažnijih kretanja u EU-u. Na rashodovnoj strani proračuna potrebno je staviti veći naglasak na javna dobra s europskom dimenzijom te učinkovito i dobro upravljanje javnim financijama, ali to će isto biti potrebno i pri revizijama na prihodovnoj strani.

Proračun EU-a određuje rashodovna strana, a ne raspoloživost prihoda. To znači da se prihodovna strana proračuna uglavnom automatski prilagođava ovisno o razini rashoda, u skladu s pravilima utvrđenima u zakonodavstvu o vlastitim sredstvima. Općenito, sustavom „vlastitih sredstava” treba se osigurati pouzdan i čvrst okvir koji potpuno poštuje načelo uravnoteženosti.

Postojeći sustav vlastitih sredstava počiva na tri glavne kategorije prihoda: i. takozvana tradicionalna vlastita sredstva (uglavnom carine); ii. vlastita sredstva koja se temelje na porezu na dodanu vrijednost; i iii. vlastita sredstva koja se temelje na bruto nacionalnom dohotku. Dok su tradicionalna vlastita sredstva izravni izvor prihoda za proračun EU-a, zbog čega se smatraju „pravim” vlastitim sredstvima EU-a, posljednje su dvije kategorije zapravo nacionalni doprinosi koje države članice stavljaju na raspolaganje proračunu EU-a. Vlastita sredstva koja se temelje na bruto nacionalnom dohotku predviđena su kao „rezidualna” potpora sustava vlastitih sredstava kako bi se osiguralo puno financiranje dogovorenih rashoda. Međutim s vremenom su postala prevladavajuća komponenta sustava te čine više od 70 % prihoda EU-a. Njima se osigurava stabilnost i dostatnost, ali zbog njihove dominantnosti stvara se dojam da su nacionalni doprinosi za proračun EU-a tek čimbenik troška.

Pokazalo se da je teško reformirati sustav financiranja u cijelosti. U skladu s člankom 311. Ugovora o funkcioniranju Europske unije Unija „sebi osigurava sredstva potrebna za postizanje svojih ciljeva i provođenje svojih politika.” Odluka o vlastitim sredstvima koja se temelji na tom članku pruža čvrstu pravnu osnovu za sustav financiranja proračuna EU-a. S obzirom na tako visoke uloge, potrebna je jednoglasnost država članica i ratifikacija u nacionalnim parlamentima. To je istodobno i velika proceduralna prepreka za donositelje odluka čak i ako se većina slaže da je reforma potrebna. Nije slučajno da posljednja sadržajna kvalitativna izmjena sustava vlastitih sredstava datira iz 1980-ih, kada su doneseni takozvani „Delorsovi paketi” i uvedena komponenta na temelju bruto nacionalnog dohotka kako bi se

¹ COM(2018) 321.

poduprlo povećanje rashoda u vezi s provedbom jedinstvenog tržišta i proširenjem na nove države članice.

Komisija je 2011. predložila nova vlastita sredstva kako bi pridonijela naporima država članica da provedu fiskalnu konsolidaciju u vrijeme financijske krize². Predlaže se pojednostavnjenje vlastitih sredstava koja se temelje na porezu na dodanu vrijednost i uvođenje novih vlastitih sredstava na temelju poreza na financijske transakcije. Europski parlament je podupro Komisijine prijedloge. Iako nije riješen problem jednoglasnog dogovora među državama članicama, postoji opća suglasnost o potrebi za reformom. Potvrđujući da bi se sustav mogao poboljšati, Europsko vijeće je u svojim zaključcima od 7. i 8. veljače 2013. pozvalo Vijeće da nastavi raditi na Komisijinim prijedlozima.

1.2. Potreba za reformom

Kao dio konačnog sporazuma o višegodišnjem financijskom okviru za razdoblje 2014.–2020., u prosincu 2013. osnovana je Skupina na visokoj razini za vlastita sredstva nakon donošenja „Zajedničke izjave o vlastitim sredstvima” Vijeća, Europskog parlamenta i Komisije. U Zajedničkoj izjavi navodi se da je pitanje vlastitih sredstava potrebno dodatno razraditi i da će se sazvati međuinstitucijska skupina na visokoj razini koja će provesti opće preispitivanje sustava vlastitih sredstava. Skupina je podnijela završno izvješće u prosincu 2016.³ Njezine preporuke uključuju uvođenje novih kategorija vlastitih sredstava koje su čvršće povezane s politikama EU-a i ukidanje korektivnih mehanizama.

Komisija je u lipnju 2017. donijela „Dokument za razmatranje o budućnosti financija EU-a”⁴. U dokumentu se predlaže niz opcija prema kojima bi vlastita sredstva bila jasnije povezana s politikama EU-a, a posebno jedinstvenim tržištem i održivim razvojem. U dokumentu se navodi da pri uvođenju novih vlastitih sredstava treba paziti na i. njihovu transparentnost, jednostavnost i stabilnost; ii. njihovu usklađenost s ciljevima politika EU-a; iii. njihov učinak na konkurentnost i održivi rast; i iv. njihovu pravednu raspodjelu među državama članicama. Komisija⁵ je u veljači 2018. ponovno potvrdila da bi reforma prihodovne strane proračuna EU-a pridonijela usmjeravanju rasprave na ciljeve i na ona područja u kojima EU može ostvariti stvarnu dodanu vrijednost.

U ožujku 2018. Europski parlament donio je Rezoluciju o reformi sustava vlastitih sredstava EU-a⁶. U skladu s ključnim porukama završnog izvješća Skupine na visokoj razini za vlastita sredstva („Montijevo izvješće”), u Rezoluciji se naglašavaju nedostaci postojećeg načina financiranja proračuna EU-a i poziva na opsežne reforme, a posebno uvođenje raznih novih kategorija vlastitih sredstava i ukidanje svih korekcija.

² COM(2011) 510 final.

³ Buduće financiranje EU-a. Završno izvješće i preporuke Skupine na visokoj razini za vlastita sredstva. Prosinac 2016.

⁴ COM(2017) 358 final.

⁵ COM(2018) 98 final.

⁶ P8_TA-PROV(2018)0076, Reforma sustava vlastitih sredstava Europske unije – G. Deprez i J. Lewandowski.

1.3. Prijedlog reforme sustava financiranja: odgovor na gospodarske i okolišne izazove u EU-u

Danas je zbog niza političkih prioriteta koji imaju posljedice na proračun i povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz EU-a potrebno posvetiti posebnu pažnju strukturi sustava vlastitih sredstava. Osim toga, digitalizacija, globalizacija i drugi gospodarski trendovi predstavljaju izazov nacionalnim statističkim tijelima. Stoga se mogu očekivati veće i češće revizije podataka o „bruto nacionalnom dohotku” kako bi se na odgovarajući način uzeo u obzir nacionalni dohodak različitih gospodarstava. U općem kontekstu oporezivanja, integracije tržišta, slobodnog kretanja kapitala i rasta nematerijalne imovine javljaju se pitanja o sposobnosti nacionalnih poreznih okvira da na odgovarajući način prate kretanja u tim područjima. Naposljetku, klimatske promjene i onečišćenje okoliša stvaraju negativne vanjske učinke koji zahtijevaju odgovor na razini EU-a, a možda i na globalnoj razini.

Neovisno o temeljnom zahtjevu da se osiguraju dostatni prihodi za financiranje troškova, sustav vlastitih sredstava trebalo bi reformirati i kako bi se odgovorilo na te nove izazove, a trebao bi biti tako koncipiran da donosi dodatne pogodnosti, a ne samo redoviti priljev poreznog prihoda. Na temelju postojećeg sustava financiranja Komisija predlaže i modernizaciju prihodovne strane proračuna EU-a pojednostavnjenjem postojećih vlastitih sredstava koja se temelje na porezu na dodanu vrijednost, diversifikacijom izvora prihoda i povećanjem sinergija između proračuna EU-a i nacionalnih proračuna.

Postojećim prijedlogom ne nastaju novi porezi za građane EU-a. EU nema ovlasti za ubiranje poreza. Prema tome, uvođenjem novih kategorija vlastitih sredstava u potpunosti se poštuje nacionalni porezni suverenitet. Postojeći porezni instrumenti uglavnom se provode na nacionalnoj razini iako Europska unija u pojedinim područjima donosi pravila za usklađivanje načina primjene poreza. Time se postiže veća pravednost za građane i poduzeća u državama članicama i istodobno pruža mogućnost da se osiguraju porezni prihodi koje ne mogu osigurati nacionalna tijela. Izdvajanjem dijela sigurnih, usklađenih poreznih osnovica ili drugih izvora ugrađenih u politike ili zakonodavstvo EU-a za proračun EU-a mogu se poboljšati sinergije između gospodarstva EU-a i nacionalnih gospodarstava.

Ovim se prijedlogom održava stroga proračunska disciplina na temelju načela uravnoteženosti proračuna. Međutim interakcija između različitih vlastitih sredstava potencijalni je izvor sinergije koji dosad nije u potpunosti iskorišten. Na taj se način bolje koriste mogućnosti koje nudi Ugovor utoliko što različite vrste vlastitih sredstava – nacionalni doprinosi, udio postojećih ili budućih poreza i pravi prihod EU-a – nude prednosti koje se međusobno nadopunjuju i podupiru. Diversifikacijom izvora prihoda povećava se otpornost i prilagodljivost proračuna EU-a, što će u konačnici pogodovati svim državama članicama.

Ovim se prijedlogom pojednostavnjuju ključni elementi postojećeg sustava financiranja EU-a i povećava njegova transparentnost. Postojeća vlastita sredstva izmijenit će se i modernizirati. Troškovi naplate koje zadržavaju države članice smanjit će se s 20 % na početnu razinu od 10 %. Korekcije će se postupno ukinuti s pomoću prijelaznog mehanizma.

Naposljetku, zbog produbljivanja ekonomske i monetarne unije potrebno je pronaći konkretne načine za ublažavanje gospodarskih šokova. S obzirom na namjeravano područje primjene i svrhu europske funkcije stabilizacije ulaganja Komisija predlaže staviti na raspolaganje iznos koji odgovara doprinosu razmjernom monetarnom prihodu koji se godišnje generira u Eurosustavu za pomoć za financiranje komponente bespovratnih sredstava europske funkcije stabilizacije ulaganja. Ti će se iznosi prikupiti od država članica koje sudjeluju u europodručju i registrirati u proračunu EU-a kao vanjski namjenski prihodi.

Komisija predlaže:

1. modernizaciju postojećih vlastitih sredstava
 - zadržavanjem nepromijenjenih carina kao **tradicionalnih vlastitih sredstava** za EU, ali smanjivanjem postotka koji države članice zadržavaju na ime „troškova naplate” na 10 %;
 - zadržavanjem vlastitih sredstava na temelju **bruto nacionalnog dohotka** uz očuvanje njihove funkcije sredstava za uravnoteženje;
 - **pojednostavnjenjem vlastitih sredstava koja se temelje na porezu na dodanu vrijednost.**
2. uvođenje skupa novih vlastitih sredstava koja se sastoje od:
 - udjela ponovno uvedene **zajedničke konsolidirane osnovice poreza na dobit** koja će se postupno uvoditi nakon donošenja potrebnog zakonodavstva. Time će se financiranje proračuna EU-a izravno povezati s pogodnostima za poduzeća koja posluju na jedinstvenom tržištu;
 - udjela prihoda od prodaje na dražbi u okviru **europskog sustava trgovanja emisijama**: europski sustav trgovanja emisijama ključni je instrument EU-a za troškovno učinkovito smanjenje emisija stakleničkih plinova i izravno je povezan s funkcioniranjem jedinstvenog tržišta.
 - nacionalnog doprinosa koji se izračunava na temelju količine **nerecikliranog plastičnog ambalažnog otpada**. To će biti poticaj državama članicama za smanjenje ambalažnog otpada i prelasku Europe na kružno gospodarstvo provedbom europske strategije za plastiku.
3. utvrđivanje načela prema kojem će se budući prihodi koji izravno proizlaze iz politika EU-a usmjeriti u proračun EU-a;
4. postupno ukidanje korekcija;
5. povećanje gornje granice vlastitih sredstava.

2. MODERNIZACIJA POSTOJEĆIH VLASTITIH SREDSTAVA

2.1. Zadržavanje carina (tradicionalna vlastita sredstva) uz manje troškove naplate

„Tradicionalna vlastita sredstva”, koja se danas najvećim dijelom sastoje od carina, izravno se uplaćuju u proračun EU-a i uglavnom se smatra da „prirodno” nastaju funkcioniranjem carinske unije i zajedničkih vanjskih poslovnih i trgovinskih politika. Carine se ubiru na uvoz proizvoda iz trećih zemalja po stopama koje se određuju u Zajedničkoj carinskoj tarifi⁷.

⁷ Države članice naplaćuju carine u ime EU-a i prosljeđuju ih Komisiji nakon odbitka 20 % iznosa, koji se zadržava na ime „troškova naplate”. Taj postotak, koji je u razdoblju 1970.–2000. iznosio 10 %, 2001. povećan je na 25 %. Na temelju Odluke o vlastitim sredstvima iz 2014. taj je postotak smanjen na

Postojeća razina troškova naplate carina od 20 % može se smatrati višom od razine potrebne da se nacionalnim tijelima pruži odgovarajući poticaj da savjesno naplaćuju carine u ime Unije. Stoga se predlaže da se udio troškova naplate koji države članice mogu zadržati smanji na prvotnu razinu od 10 % te da se istodobno poveća financijska potpora za carinsku opremu i informacijsku tehnologiju kako bi bile više usmjerene na stvarne potrebe.

Iznosi carina koje se naplaćuju i intenzitet kontrola pokazuju različite trendove. Najnoviji podaci o uspješnosti carinske unije pokazuju trend smanjenja stopa kontrole u zadnjih nekoliko godina, uz istodobno povećanje stopa zadržavanja s 10 % na 25 %. U 2016. na razini Unije 2,1 % uvezenih proizvoda podvrgnuto je kontrolama pri carinjenju, ali ta se stopa znatno razlikovala među državama članicama. Osim toga, primjena pojednostavnjenih postupaka i automatizacija pridonose povećanju ekonomičnosti kontrola.

Nadalje, iznosi koje države članice zadržavaju na ime troškova naplate ne koriste se uvijek kao izravna potpora carinskim aktivnostima. Posljednja kretanja pokazuju smanjenje ljudskih resursa za provođenje kontrola⁸ u nacionalnim upravama, što znači da se tek ograničeni dio raspoloživih resursa usmjerava u carinske postupke i inspekciju carina.

2.2. Zadržavanje vlastitih sredstava koja se temelje na bruto nacionalnom dohotku i njihova dopuna kako bi bolje odražavala dimenziju EU-a

Danas vlastita sredstva koja se temelje na bruto nacionalnom dohotku čine velik dio prihoda proračuna EU-a. Neosporne su prednosti postojećih vlastitih sredstava koje se očituju u stabilnosti, dostatnosti i prilagodljivosti, što je posebno zajamčeno rezidualnim doprinosima na temelju bruto nacionalnog dohotka. Ta bi vlastita sredstva stoga trebala ostati temelj prihodovne strane proračuna EU-a.

Međutim, nedavna gospodarska kretanja stavljaju nacionalna tijela pred izazov kada je riječ o preciznom mjerenju bruto nacionalnog dohotka, koji je prva osnova za procjenu blagostanja. Globalizacija i tehničke promjene doveli su do korjenitih promjena u strukturi poduzeća i lokalizaciji proizvodnje. Nacionalna tijela suočavaju se s izazovima potaknutima dematerijalizacijom mnogih usluga, ubrzanim širenjem e-trgovine, rastućom važnošću nematerijalne imovine te velikim i brzim fluktuacijama u ulaganjima stranog kapitala. Na nacionalne račune može primjerice utjecati brz i masovan prijenos nematerijalne imovine među državama, na koji se multinacionalne kompanije odlučuju zbog poreznih i regulatornih poticaja⁹.

Budući da nacionalni sustavi poreza na dobit, a i drugi izvori podataka, nisu uvijek u mogućnosti pratiti ta kretanja, to na kraju postaje problem za nacionalna porezna tijela i nacionalna statistička tijela. To je jedan od razloga zašto je Komisija pokrenula inicijative u pogledu zajedničke konsolidirane osnovice poreza na dobit i pravednog oporezivanja digitalnih usluga. Zajedničkom konsolidiranom osnovicom poreza na dobit poboljšat će se funkcioniranje jedinstvenog tržišta i smanjiti neučinkovitosti i narušavanja tržišta povezana s poreznim planiranjem i visokim troškovima usklađivanja s propisima. Porez na digitalne

20 % kao posljedica političkog kompromisa nakon Komisijina prijedloga da se on ponovno smanji na 10 %.

⁸ Uspješnost carinske unije, 2016.

⁹ Kada je riječ o globalizaciji, nacionalna statistička tijela surađuju u pogledu dosljednosti, pouzdanosti i usporedivosti u postupanju s podacima među državama članicama.

usluge privremeno je rješenje za problem neprikladnosti postojećih pravila o porezu na dobit u odnosu na digitalno gospodarstvo.

U tom kontekstu ima prostora za dopunu vlastitih sredstava koja se temelje na bruto nacionalnom dohotku i smanjenje njihove važnosti za proračun Unije uvođenjem raznovrsnog i otpornog skupa vlastitih sredstava izravno povezanih s nadležnostima i ciljevima Unije. Te će komponente prihoda osigurati dodatne elemente koji će bolje odražavati fluktuacije u gospodarskim ciklusima država članica i tako poduprijeti proporcionalnost, pravednost i stabilizirajući učinak proračuna EU-a.

Kako bi se očuvala dostatnost, stabilnost i predvidivost prihoda, doprinos koji se temelji na bruto nacionalnom dohotku trebao bi ostati „sredstvo za uravnoteženje”, tj. stavka prihoda čija se stopa zahtjeva za uplatu prilagođava ovisno o potrebi pokrića rashoda ukupnim prihodom nakon što se uzmu u obzir ostali prihodi i ostala vlastita sredstva. Prema tome, sredstvima koja se temelje na bruto nacionalnom dohotku osigurava se da je opći proračun Unije uvijek uravnotežen *ex ante*, tj. u fazi donošenja. Skupom vlastitih sredstava naglasit će se uravnotežujuća uloga bruto nacionalnog dohotka i osigurati pravedna raspodjela tereta među državama članicama.

2.3. Pojednostavnjenje vlastitih sredstava koja se temelje na porezu na dodanu vrijednost

Komponenta koja se temelji na porezu na dodanu vrijednost dio je Odluke o vlastitim sredstvima od 1980. i njome se osigurava povezanost proračuna EU-a s jedinstvenim tržištem i poreznim usklađivanjem. Porezna osnovica dovoljno je široka da osigura stabilan i predvidiv priljev prihoda.

U postojećem sustavu osnovice poreza na dodanu vrijednost svih država članica usklađuju se u skladu s pravilima EU-a. To zahtijeva brojne ispravke i naknade te složen izračun ponderirane prosječne stope. Te se osnovice zatim ograničavaju na 50 % osnovice bruto nacionalnog dohotka kako bi se uklonili regresivni aspekti sredstava koja se temelje na porezu na dodanu vrijednost. Naposljetku, jedinstvena stopa od 0,3 % ubire se na usklađenu osnovicu poreza na dodanu vrijednost svih država članica, osim Njemačke, Nizozemske i Švedske koje imaju sniženu stopu zahtjeva za uplatu.

Predloženo pojednostavnjenje temelji se na sljedećim načelima: i. naglasak na isporukama oporezovanim po standardnoj stopi; ii. pojednostavnjenje postupka izračuna osnovice poreza na dodanu vrijednost; i iii. primjena jedinstvene stope zahtjeva za uplatu na osnovicu koja se oporezuje po standardnoj stopi. Taj novi pristup rezultat je poziva Europskog parlamenta i Europskog revizorskog suda kojim se zahtijeva da se vlastita sredstva približe stvarnoj osnovici poreza na dodanu vrijednost i da se izračuni znatno pojednostave. Time će se povećati transparentnost i odgovornost. Pojednostavnjena vlastita sredstva koja se temelje na porezu na dodanu vrijednost bit će u potpunosti u skladu s Komisijinim prijedlogom akcijskog plana o porezu na dodanu vrijednost i naknadnim prijedlozima¹⁰.

Prihodi za proračun EU-a koji potječu od sredstava koja se temelje na porezu na dodanu vrijednost trenutačno iznose oko 15–20 milijardi EUR godišnje, što je razina koja bi se mogla zadržati pojednostavnjenim izračunom s odgovarajućim povećanjem stope zahtjeva za uplatu.

¹⁰ COM(2016)148 final i naknadni [prijedlozi](#).

3. SKUP NOVIH VLASTITIH SREDSTAVA

Komisija predlaže uvođenje tri nove kategorije vlastitih sredstava. Svaka od njih ima svoje prednosti i opravdanje, ali ako se obuhvate jednim paketom, ostvarit će se i dodatne koristi.

Skupnim pristupom uvode se prava vlastita sredstva koja su povezana s ključnim politikama EU-a, posebice klimatskim promjenama, politikom zaštite okoliša, strategijom za plastiku, kružnim gospodarstvom i jedinstvenim tržištem. On je čvrsto povezan s politikama EU-a i dodanom vrijednošću za EU. Primjerice, problem erozije porezne osnovice i premještanja dobiti ne može se na odgovarajući način riješiti samo na nacionalnoj razini. U tom kontekstu inicijative EU-a povezane s porezom na dodanu vrijednost i porezom na dobit pridonose ravnopravnijim uvjetima na tržištu za poduzeća i potrošače. Osim toga, i ekološke pristojbe pomažu u ublažavanju negativnih vanjskih učinaka i utječu na ponašanje. Primjerice, klimatske promjene i plastični otpad u moru problemi su globalne prirode i potrebno ih je rješavati na razini EU-a, među ostalim i fiskalnim poticajima. Europska unija već je uspostavila instrumente na razini EU-a za suočavanje s tim izazovima.

Skup novih vlastitih sredstava osigurat će svjež novac proračunu EU-a i može ublažiti posljedice povlačenja značajnog neto uplatitelja u proračun EU-a. Iako većina predloženih novih izvora prihoda neće osigurati potpuno novi priljev prihoda, oni su jasno povezani s razinom EU-a i izravno ili neizravno odražavaju dodanu vrijednost sustava vlastitih sredstava. U smislu procijenjenog prihoda nova vlastita sredstva osigurat će značajan dio potrebnog prihoda, ali će zamijeniti samo dio doprinosa koji se temelje na bruto nacionalnom dohotku. Porezne osnovice i stope zahtjeva za uplatu vlastitih sredstava zamišljene su tako da novi izvori prihoda u razdoblju 2021.–2027. prosječno pokrivaju približno 12 % proračuna.

Skup novih vlastitih sredstava koji proizlazi iz diversifikacije izvora prihoda učinit će sustav vlastitih sredstava otpornijim na fluktuacije pojedinačnih komponenti. On također znači bolju „vertikalnu” dosljednost s nacionalnim proračunima u smislu da će sadržavati komponente koje su izravnije povezane s okolišem, potrošnjom i porezom na dobit.

Naposljetku, veći i raznovrsniji skup vlastitih sredstava bolje će pratiti cikličke fluktuacije gospodarstava država članica. Sredstva na temelju bruto nacionalnog dohotka kao takva i dalje će imati uravnotežujuću ulogu, ali njihova funkcija izravnavajuće stavke, tj. uloga u izravnavanju oscilacija raznih prihodovnih stavki, bit će još više izražena i podijeljena među svim državama članicama. Sustavom prihoda na taj će se način osigurati određeni stupanj podjele tereta u okvirima stroge proračunske discipline.

3.1. Vlastita sredstva koja se temelje na zajedničkoj konsolidiranoj osnovici poreza na dobit

Vlastita sredstva za proračun EU-a koja se temelje na porezu na dobit već se dugo razmatraju zbog svoje unutarnje povezanosti s pogodnostima koje nudi jedinstveno tržište na kojem poduzeća posluju. Iako oscilacije poreznih stopa među državama članicama kao takve nisu velika prepreka za vlastita sredstva koja se temelje na porezu na dobit, nedostatak usklađene osnovice poreza na dobit dosad je sprečavao Europsku uniju da poduzme konkretne mjere u tom području. Nakon što budu doneseni, Komisijinim prijedlozima iz 2016. o zajedničkoj osnovici poreza na dobit¹¹ i zajedničkoj konsolidiranoj osnovici poreza na dobit¹² stvorit će se usklađeni sustav poreza na dobit koji će biti temelj za pravedna i transparentna nova vlastita sredstva zahvaljujući konsolidaciji i podjeli konsolidirane porezne osnovice.

¹¹ COM(2016) 685 final.

¹² COM(2016) 683 final.

Vlastita sredstva koja se temelje na porezu na dobit opravdana su time što multinacionalna poduzeća uživaju slobode jedinstvenog tržišta. Zajednička konsolidirana osnovica poreza na dobit pridonijet će naporima Unije u borbi protiv izbjegavanja plaćanja poreza. Porez na dobit mogao bi značajno doprinijeti proračunu EU-a. Nakon što se dogovori zajednička konsolidirana osnovica poreza na dobit u skladu s Komisijinim prijedlozima iz 2016., bit će lako uvesti nova vlastita sredstva na temelju te nove osnovice.

U skladu s novim pravilima doprinos koji se temelji na osnovici poreza na dobit, tj. dobiti poduzeća raspodijeljenoj na nacionalnoj razini, bit će jednostavan. Zajedničkom konsolidiranom osnovicom poreza na dobit osigurat će se stabilni i relativno veliki iznosi prihoda za proračun EU-a, a neće se ometati fiskalne ovlasti država članica. Predloženim vlastitim sredstvima koja se temelje na zajedničkoj konsolidiranoj osnovici poreza na dobit stopa zahtjeva za uplatu primjenjivala bi se na samu zajedničku konsolidiranu osnovicu. Uz stopu zahtjeva za uplatu od 3 % za EU zajedničkom konsolidiranom osnovicom poreza na dobit moglo bi se godišnje prosječno prikupiti približno 12 milijardi EUR u tom razdoblju. Vlastita sredstva uplaćivat će se tek nakon što se nova porezna pravila u cijelosti provedu u državama članicama.

3.2. Vlastita sredstva koja se temelje na sustavu EU-a za trgovanje emisijama

Unija je svojim sustavom trgovanja emisijama stvorila zajednički instrument borbe protiv klimatskih promjena. EU-ov sustav trgovanja emisijama temelji se na zajedničkim klimatskim ciljevima, strategijama ublažavanja i međunarodnim obvezama te pruža isti cjenovni signal obuhvaćenim sektorima u svim državama članicama. EU-ov sustav trgovanja emisijama usklađen je na razini Unije te se njegovi prihodi uplaćuju u nacionalne proračune.

Predlaže se doprinos iz sustava EU-a za trgovanje emisijama za proračun Unije u obliku vlastitih sredstava¹³. To bi značilo da bi se za proračun EU-a namijenio udio od 20 % određenih prihoda od ukupnih emisijskih jedinica raspoloživih za prodaju na dražbi.

Značajan dio prihoda sustava EU-a za trgovanje emisijama u državama članicama s nižim dohotkom proizlazi iz prodaje na dražbi preraspodijeljenih emisijskih jedinica za potrebe solidarnosti, rasta i povezivanja. U interesu pravednosti doprinos za vlastita sredstva neće se ubirati na te preraspodijeljene emisijske jedinice. Osim toga, revidiranom direktivom o sustavu EU-a za trgovanje emisijama uspostavlja se inovacijski fond za potporu razvoju revolucionarnih tehnologija i modernizacijski fond za modernizaciju sektora energetike u državama članicama s nižim dohotkom. Iznos namijenjen za financiranje inovacijskog i modernizacijskog fonda¹⁴ također neće biti predmet doprinosa za vlastita sredstva. Međutim, emisijske jedinice raspoložive za prodaju na dražbi koje država članica može besplatno dodijeliti sektoru energetike trebale bi se računati za potrebe doprinosa za vlastita sredstva kako bi se osiguralo da se odluka o primjeni te opcije donosi iz ekonomskih razloga.

Procijenjeni prosječni godišnji prihodi mogu se kretati između 1,2 i 3,0 milijardi EUR ovisno o tržišnoj cijeni emisijskih jedinica u sustavu EU-a za trgovanje emisijama. Mogli bi se razlikovati i ovisno o godišnjem obujmu prodaje na dražbi, što među ostalim ovisi o funkcioniranju rezervi za stabilnost tržišta za sustav trgovanja emisijama EU-a.

¹³ Emisijske jedinice za zrakoplovstvo u sustavu trgovanja emisijama nisu predmet doprinosa za vlastita sredstva.

¹⁴ 2 % ukupne gornje granice sustava EU-a za trgovanje emisijama.

3.3. Vlastita sredstva koja se temelje na plastičnom ambalažnom otpadu

Komisija je 18. siječnja 2018. donijela Europsku strategiju za plastiku u kružnom gospodarstvu.¹⁵ Tom se strategijom pridonosi rješavanju okolišnih problema, posebice poboljšanjem ekonomičnosti recikliranja i smanjenjem oslobađanja plastičnog otpada u okoliš. Strategijom se želi povećati održivost plastike i istodobno stimulirati i nagraditi inovacije, konkurentnost i otvaranje radnih mjesta. U Komunikaciji¹⁶ se navodi da se mjerama fiskalne prirode mogu potaknuti ekološki prihvatljiva ponašanja. Komisija je 22. ožujka 2018. organizirala okrugli stol s dionicima na kojem se raspravljalo o tome kako se proračunom EU-a može pridonijeti strategiji za plastiku. Općenito je postignuta suglasnost o tome da je potrebno na različite načine smanjiti onečišćenje plastikom. Uvođenje novog namjenskog poreza na razini Unije bilo bi problematično sa stajališta konkurentnosti i supsidijarnosti, ali je istodobno priznata potencijalna uloga proračuna EU-a u rješavanju tog problema.

Predloženi doprinos za vlastita sredstva bio bi izravno proporcionalan količini nerekiciranog plastičnog ambalažnog otpada nastalog u svakoj državi članici. Prema tome, taj bi doprinos državama članicama bio poticaj za smanjenje takvih tokova otpada. Na taj bi se način proračunom EU-a pridonijelo ispunjavanju ciljeva strategije za plastiku i kružnoga gospodarstva.

Doprinos za vlastita sredstva bio bi proporcionalan količini nerekiciranog plastičnog ambalažnog otpada prijavljenog Eurostatu u pojedinoj godini. Doprinosi država članica za vlastita sredstva izračunavali bi se primjenom stope zahtjeva za uplatu od 0,80 EUR/kg na tu količinu, čime bi se prikupilo približno 7 milijardi EUR godišnje.

3.4. Procijenjene promjene u strukturi financiranja EU-a do 2027.

Usporedbom postojećeg sastava prihoda u 2018. sa strukturom prihoda u razdoblju od 2021. do 2027. u Komisijinu prijedlogu vidljivi su i elementi kontinuiteta i elementi inovacija. U postojećem sustavu, ovisno o godini i fazi godišnjeg proračunskog ciklusa, vlastita sredstva koja se temelje na bruto nacionalnom dohotku pokrivaju između dvije trećine i tri četvrtine ukupnih prihoda. Kada se provedu predložene promjene, očekuje se da će pokrivati od 50 % do 60 % ukupnih prihoda.

¹⁵ COM(2018)28 final.

¹⁶ COM(2018)28 final.

Procijenjeno kretanje strukture financiranja EU-a

	Proračun za 2018.		Procijenjeni prosjek za razdoblje 2021.–2027.	
	milijardi EUR	% ukupnih prihoda	milijardi EUR	% ukupnih prihoda
Tradicionalna vlastita sredstva	23	15,8 %	26	15 %
Postojeći nacionalni doprinosi od čega	120	82,9 %	128	72 %
(Reformirana) vlastita sredstva koja se temelje na porezu na dodanu vrijednost	17	11,9 %	25	14 %
Vlastita sredstva koja se temelje na bruto nacionalnom dohotku	103	71,0 %	103	58 %
Nova vlastita sredstva od čega	–		22	12 %
Vlastita sredstva koja se temelje na zajedničkoj konsolidiranoj osnovici poreza na dobit	–	–	12	6 %
Vlastita sredstva koja se temelje na sustavu EU-a za trgovanje emisijama	–	–	3	2 %
Vlastita sredstva koja se temelje na plastičnom ambalažnom otpadu	–	–	7	4 %
Ukupna vlastita sredstva	143	98,7 %	176	99 %
Prihodi koji nisu vlastita sredstva	2	1,3 %	2	1 %
Ukupni prihodi	145	100,0 %	178	100 %

Iznosi za razdoblje 2021.– 2027. temelje se na primjenjivim stopama zahtjeva za uplatu kako su utvrđene u Komisijinu Prijedlogu uredbe Vijeća o utvrđivanju provedbenih mjera za sustav vlastitih sredstava Europske unije (COM(2018) 327, članak 1.).

4. USPOSTAVA NAČELA PREMA KOJEM ĆE SE BUDUĆI PRIHODI OD POLITIKA EU-A USMJERITI U PRORAČUN EU-A

Postoje i drugi prihodi koji, iako nisu obuhvaćeni ovom Odlukom, čine potencijalno zanimljiv dodatni izvor proračunskih prihoda koje bi trebalo uzeti u obzir pri osmišljavanju programa i politika za sljedeće razdoblje financijskog okvira.

„Ostali prihodi” na relativno su visokom mjestu u odnosu na većinu tradicionalnih kriterija za ocjenjivanje, uz iznimku „dostatnosti i stabilnosti”. Izravno su povezani s politikama i pravnim nadležnostima EU-a, njima je lako upravljati te ako su namijenjeni za proračun/ ako je riječ o namjenskim prihodima/ako su određeni za posebne namjene?*****, ne istiskuju rashode u okviru gornjih granica višegodišnjeg financijskog okvira niti vlastita sredstva u okviru gornje granice vlastitih sredstava. Nadalje, s obzirom na to da nisu preneseni iz državnih riznica nisu obuhvaćeni nacionalnim doprinosima koji bi bili uključeni u operativnu proračunsku bilancu i stoga čine neovisan, „istinski” EU-ov izvor prihoda.

Prihodi koji su izravno ostvareni provedbom politike EU-a i zajedničkih pravila na razini Unije trebali bi se u načelu automatski uplaćivati u proračun EU-a. Primjer prihoda koji bi se mogao uplaćivati u proračun EU-a na temelju pravnih akata koji nisu Odluka o vlastitim sredstvima ili porezno usklađivanje jest europski sustav za informacije o putovanjima i njihovu odobrenju (ETIAS). Prijedlogom Komisije predviđa se da pristojbe koje plaćaju

posjetitelji koji u schengensko područje ulaze iz trećih zemalja čine namjenske prihode (kako bi se omogućila dodatna odobrena sredstva u odgovarajućim proračunskim linijama). Tim će se prihodima osigurati dodatna sredstva za operativne troškove europskog sustava za informacije o putovanjima i njihovu odobrenju i na druge načine podupirati opći proračun. Namjenski prihodi neće se ubrajati u gornju granicu vlastitih sredstava jer se neće uzimati iz nacionalnih proračuna. Ostali ili „razni” prihodi koji nisu namijenjeni, nego su registrirani kao opći prihod (primjerice novčane kazne ili kamate za zakašnjenja plaćanja) dovest će do smanjenja nacionalnih doprinosa na temelju bruto nacionalnog dohotka.

5. POSTUPNO UKIDANJE KOREKCIJA

Određenom je broju država članica uglavnom iz povijesnih razloga omogućeno korištenje složenog sustava korekcija i rabata. Na sastanku na vrhu u Fontainebleauu u lipnju 1984. zaključeno je da „svaka država članica koja snosi proračunski teret koji je pretjeran u odnosu na njezino relativno blagostanje može imati koristi od korekcije u prikladno vrijeme”. Najvažniji je od tih mehanizama korekcija za Ujedinjenu Kraljevinu koja je prije 34 godina bila opravdana na temelju pravednosti.

Osim korekcije za Ujedinjenu Kraljevinu s vremenom je uveden sve veći broj drugih korektivnih mehanizama. Od 2002. Austrija, Njemačka, Nizozemska i Švedska uživaju „rabate na rabat”, odnosno trajno smanjenje njihova doprinosa za rabat Ujedinjene Kraljevine. Odobrena su i dodatna smanjenja određenim državama članicama čiji se proračunski teret i dalje smatrao pretjeranim. Njemačkoj, Nizozemskoj i Švedskoj odobrena je privremena smanjena stopa zahtjeva za uplatu vlastitih sredstava koja se temelje na porezu na dodanu vrijednost za razdoblje 2014.–2020. Austriji, Nizozemskoj, Švedskoj i Danskoj odobreno je i paušalno smanjenje doprinosa na temelju bruto nacionalnog dohotka.

S vremenom su se iznosi korekcija i rabata povećali te u tekucem višegodišnjem financijskom okviru iznose više od 5 milijardi EUR godišnje, čak i ako se ne uzima u obzir sam rabat Ujedinjene Kraljevine. Time je sustav financiranja proračuna EU-a postao pretjerano složen i sve manje transparentan.

Novim prijedlogom o višegodišnjem financijskom okviru osigurava se pravedan i uravnotežen paket. Reformom prihodovne strane diversificirat će se izvori prihoda i uključiti portfelj resursa koji će na države članice utjecati na pravedan način. Na rashodovnoj strani proračun Unije sve je više usmjeren na širok raspon troškova s neosporivom dodanom vrijednošću za Uniju, kao što su istraživanje i inovacije, Erasmus, obrana i granična kontrola. Sve u svemu, zahvaljujući uvođenju skupa vlastitih sredstava i novim prioritetima potrošnje proračunom Unije korist će ostvariti sve države članice na pravedan način bez zadržavanja zastarjelog i složenog sustava korekcija. Međutim, da bi se izbjeglo znatno i iznenadno povećanje doprinosa država članica kojima su odobrene korekcije, predlažu se paušalna smanjenja njihova doprinosa na temelju bruto nacionalnog dohotka, koja će se postupno ukinuti do 2025. Osnova za određivanje tih paušalnih smanjenja jest zbroj korekcija odobrenih tim državama članicama 2000.

6. POVEĆANJE GORNJE GRANICE VLASTITIH SREDSTAVA

Odluka o vlastitim sredstvima sadržava i gornju granicu godišnjih zahtjeva za uplatu vlastitih sredstava. Njihov je cilj državama članicama pružiti sigurnost te ih zaštititi od „iznenađenja” pri njihovom proračunskom i financijskom planiranju. Trenutačno gornja granica iznosi „1,20 % zbroja bruto nacionalnog dohotka svih država članica”. S Brexitom će se vrijednost iznosa u okviru te gornje granice automatski smanjiti za otprilike 16 % (tj. udio bruto

nacionalnog dohotka Ujedinjene Kraljevine). Osim toga, važno je napomenuti da osim plaćanja u okviru višegodišnjeg financijskog okvira proračunska sredstva potrebna za pokrivanje financijskih obveza povezanih sa zajmovima ili financijskim instrumentima za koje su jamstva izdana iz proračuna EU-a moraju ostati ispod te gornje granice. S obzirom na sve veće korištenje takvih instrumenata, među ostalim za mogući instrument stabilizacije za europodručje, ta će se gornja granica vjerojatno morati povećati.

Uključivanje Europskog razvojnog fonda u proračun EU-a trebat će pratiti povećanje gornjih granica utvrđenih Odlukom o vlastitim sredstvima. Potrebno je postići dovoljnu razliku između gornje granice za plaćanja i gornje granice za vlastita sredstva kako bi se zajamčilo da Unija može ispunjavati svoje financijske obveze u svim okolnostima, čak i u vrijeme gospodarske krize. Komisija predlaže povećanje gornje granice vlastitih sredstava za plaćanja i obveze na 1,29 % odnosno 1,35 % bruto nacionalnog dohotka EU-27.

Mogućim dodatnim doprinosima Ujedinjene Kraljevine koji će se morati plaćati nakon 2020. radi ispunjavanja njezinih obveza kao države članice EU-a mogle bi se smanjiti potrebe za financiranjem koje se pokrivaju vlastitim sredstvima, posebno na početku sljedećeg višegodišnjeg financijskog okvira.

7. ZAKONODAVNI PAKET O VLASTITIM SREDSTVIMA

7.1. Pravni okvir

Ugovorom o funkcioniranju Europske unije uvedene su značajne novosti kojima su omogućene znatne promjene ne samo u pogledu EU-ova proračunskog postupka nego i načina na koji se financira proračun EU-a. Dvije odredbe iz Ugovora od posebne su važnosti za Komisijine prijedloge:

Člankom 311. stavkom 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije predviđa se da Vijeće „može uspostaviti nove kategorije vlastitih sredstava ili ukinuti postojeće kategorije” u kontekstu Odluke o vlastitim sredstvima. Tom se odredbom izričito omogućuje stvaranje novih vlastitih sredstava.

Člankom 311. stavkom 4. Ugovora o funkcioniranju Europske unije ponovno se predviđa da „Vijeće uredbama, u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom, utvrđuje provedbene mjere za sustav vlastitih sredstava Unije u onoj mjeri u kojoj se to predviđa odlukom [o vlastitim sredstvima]”. Tom se odredbom uvodi mogućnost utvrđivanja posebnih provedbenih mjera koje se odnose na sustav vlastitih sredstava u okviru provedbene uredbe unutar ograničenja utvrđenih Odlukom o vlastitim sredstvima.

Ovim se prijedlozima Komisije u potpunosti iskorištavaju te mogućnosti poticanjem stvaranja nekoliko vrsta novih vlastitih sredstava te predlaganjem da se u provedbenu uredbu na temelju članka 311. stavka 4. uključi niz odredbi.

Tim se pristupom sustav nastoji učiniti dovoljno fleksibilnim unutar okvira i ograničenja utvrđenih Odlukom o vlastitim sredstvima tako da svi praktični aranžmani u pogledu sredstava Unije koji bi trebali biti uređeni pojednostavljenim postupkom budu obuhvaćeni provedbenom uredbom, a ne samom Odlukom. Ti prijedlozi odražavaju namjere zakonodavca, kao što je navedeno na Konvenciji o budućnosti Europe i ponovljeno na kasnijoj međuvladinoj konferenciji¹⁷.

¹⁷ Vidjeti osobito „Završno izvješće kruga rasprava o vlastitim sredstvima” povodom Europske konvencije, CONV 730/03, 8.5.2003.

Prema potrebi, nužni temeljni akti i podaci za vlastita sredstva koja se temelje na porezu ili na doprinosima te njihov izračun koji čine izvor prihoda, već postoje ili su predloženi. Oni su svi usko povezani s područjima s jasnom dimenzijom politike Unije, kao što su jedinstveno tržište ili zaštita okoliša.

7.2. Ključni elementi Odluke o vlastitim sredstvima

Samom Odlukom o vlastitim sredstvima utvrđuju se: i. kategorije vlastitih sredstava koje se unose u proračun Unije; ii. najveće stope zahtjeva za uplatu koje se primjenjuju; iii. gornje granice vlastitih sredstava; iv. korektivni mehanizmi (ako se smatraju potrebnima) i načini njihova financiranja; i v. određena proračunska načela. Odlukom se također moraju navesti odredbe koje mogu biti obuhvaćene provedbenim mjerama. Naposljetku, Odlukom se propisuju prijelazne mjere.

7.3. Provedbena uredba

Predložena provedbena uredba na temelju članka 311. stavka 4. Ugovora o funkcioniranju Europske unije sadržava sve praktične aranžmane i tehničke detalje u pogledu sredstava Unije koji bi trebali biti uređeni pojednostavljenim postupkom kako bi sustav bio dovoljno fleksibilan unutar okvira i ograničenja utvrđenih Odlukom o vlastitim sredstvima. To ne uključuje aspekte sustava vlastitih sredstava koji se odnose na stavljanje na raspolaganje vlastitih sredstava i na zadovoljavanje potreba za gotovinom (vidjeti odjeljak 6.4. u nastavku).

Provedbena uredba sadržavat će i opće odredbe primjenjive na sve vrste vlastitih sredstava za koje je iznimno važan prikladan parlamentarni nadzor i koje uglavnom obuhvaćaju kontrolu i nadzor prihoda te povezane ovlasti Komisijinih inspektora.

U skladu s tim provedbena uredba sadržava sljedeće odredbe, utvrđene u skladu s popisom navedenim u Odluci o vlastitim sredstvima:

- (1) stope zahtjeva za uplatu koje se primjenjuju za sva vlastita sredstva utvrđena Odlukom. Time se omogućuje ograničena fleksibilnost unutar ograničenja utvrđenih u Odluci o vlastitim sredstvima. Bez takve fleksibilnosti mogućnost nužnih i pravovremenih prilagodbi vlastitih sredstava bila bi narušena složenim i dugotrajnim postupkom utvrđenim za donošenje Odluke o vlastitim sredstvima;
- (2) referentni bruto nacionalni dohodak u skladu s Europskim sustavom nacionalnih i regionalnih računa (ESA) i odredbe u slučaju njegovih značajnih izmjena (poboljšanje mjerenja bruto nacionalnog dohotka u kontekstu revizije Europskog sustava nacionalnih i regionalnih računa može utjecati na gornje granice vlastitih sredstava);
- (3) prilagodba za godišnju proračunsku bilancu. Dok je opće načelo o prijenosu viška utvrđeno u Odluci, provedbene mjere utvrđene su u Uredbi;
- (4) odredbe koje se odnose na kontrolu i nadzor, uključujući zahtjeve za dodatno izvješćivanje.

Zajedno s Odlukom o vlastitim sredstvima provedbenom uredbom osigurava se da će svaka tehnička prilagodba sustava biti podvrgnuta ne samo odobrenju država članica, nego i suglasnosti Europskog parlamenta.

7.4. Uredba o stavljanju sredstava na raspolaganje

Pored prethodno navedenih provedbenih mjera operativni zahtjevi za stavljanje na raspolaganje vlastitih sredstava za proračun EU-a i financijski izvještaj Komisije navedeni su u uredbi Vijeća u skladu s člankom 322. stavkom 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Paket zakonodavnih prijedloga stoga obuhvaća i dodatnu Uredbu o stavljanju na raspolaganje s novim odredbama o metodama za izračun i stavljanje na raspolaganje vlastitih sredstava na temelju zajedničke konsolidirane osnovice poreza na dobit te EU-ova sustava trgovanja emisijama i plastičnog ambalažnog otpada koji se ne reciklira.

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

o sustavu vlastitih sredstava Europske unije

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 311. stavak treći,

uzimajući u obzir Ugovor o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju, a posebno njegov članak 106.a,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

nakon prosljeđivanja nacрта zakonodavnog akta nacionalnim parlamentima,

uzimajući u obzir mišljenje Europskog parlamenta,

u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom,

budući da:

- (1) Sustavom vlastitih sredstava Unije moraju se osigurati odgovarajuća sredstva za pravilan razvoj politika Unije uz uvjet stroge proračunske discipline. Razvoj sustava vlastitih sredstava može i trebao bi također sudjelovati, u najvećoj mogućoj mjeri, u razvoju politika Unije.
- (2) Europsko vijeće pozvalo je na svojem zasjedanju 7. i 8. veljače 2013. Vijeće da nastavi raditi na prijedlogu Komisije o novim vlastitim sredstvima koja se temelje na porezu na dodanu vrijednost kako bi ga se učinilo što jednostavnijim i transparentnijim, kako bi se ojačala povezanost s politikom Unije o porezu na dodanu vrijednost i stvarnim prihodima od poreza na dodanu vrijednost te kako bi se osiguralo jednako postupanje prema poreznim obveznicima u svim državama članicama.
- (3) Komisija je u lipnju 2017. donijela „Dokument za razmatranje o budućnosti financija EU-a”¹⁸. Komisija predlaže niz opcija prema kojima bi vlastita sredstva bila jasnije povezana s politikama Unije, a posebno jedinstvenim tržištem i održivim razvojem. Prema tom dokumentu pri uvođenju novih vlastitih sredstava potrebno je obratiti pozornost na njihovu transparentnost, jednostavnost i stabilnost, njihovu usklađenost s ciljevima politike Unije, njihov utjecaj na konkurentnost i održivi rast te pravednu raspodjelu među državama članicama.

¹⁸ COM(2017)358 final od 28. lipnja 2017.

- (4) Lisabonskim ugovorom uvedene su izmjene odredaba povezanih sa sustavom vlastitih sredstava, koje omogućuju smanjenje broja postojećih sredstava te stvaranje novih vlastitih sredstava.
- (5) Revizorski sud, Europski parlament i države članice opetovano su kritizirali postojeći sustav za određivanje vlastitih sredstava koja se temelje na porezu na dodanu vrijednost kao pretjerano složen. Stoga je potrebno pojednostavniti izračun tih vlastitih sredstava.
- (6) Kako bi se instrumente financiranja Unije bolje uskladilo s prioritetima njezine politike, kako bi se bolje pokazala uloga proračuna Unije u funkcioniranju jedinstvenog tržišta, kako bi se bolje poduprli ciljevi politika Unije i smanjili doprinosi godišnjem proračunu Unije koji se temelje na bruto nacionalnom dohotku država članica, potrebno je uvesti nove kategorije vlastitih sredstava na temelju zajedničke konsolidirane osnovice poreza na dobit, prihoda koji proizlaze iz sustava Europske unije za trgovanje emisijama i nacionalnog doprinosa izračunanog na temelju neregistriranog plastičnog ambalažnog otpada.
- (7) Poduzeća koja posluju u više država članica uvelike ostvaruju korist od europskog jedinstvenog tržišta. Međutim, heterogenost poreznih sustava diljem Unije stvara nepoštenu prednost za poduzeća koja mogu izbjeći plaćanje poreza na dobit tamo gdje stvaraju vrijednost. Prijedlozima Komisije iz 2016.¹⁹ o zajedničkoj osnovici poreza na dobit i zajedničkoj konsolidiranoj osnovici poreza na dobit pristupilo se rješavanju toga problema ponovnom uspostavljanjem ravnopravnih tržišnih uvjeta. Vlastita sredstva trebala bi se sastojati od primjene jedinstvene stope zahtjeva za uplatu na udio oporezive dobiti pripisane svakoj državi članici u skladu s pravilima Unije o zajedničkoj konsolidiranoj osnovici poreza na dobit. Vlastita sredstva trebala bi se primjenjivati samo na subjekte za koje su pravila Unije o zajedničkoj konsolidiranoj osnovici poreza na dobit obvezna.
- (8)** Unija ostvarenje svojeg cilja smanjenja emisija za najmanje 40 % između 1990. i 2030., na što se obvezala Pariškim sporazumom o klimi, smatra prioritetom. Sustav Europske unije za trgovanje emisijama jedan je od glavnih instrumenata uspostavljenih radi provedbe tog cilja te se njime ostvaruje prihod putem prodaje emisijskih jedinica na dražbi. Uzimajući u obzir usklađenost sustava Europske unije za trgovanje emisijama te financiranje koje osigurava Unija radi poticanja mjera ublažavanja i prilagodbe u državama članicama, primjereno je u tom kontekstu uvesti nova vlastita sredstva za proračun EU-a. Ta bi se vlastita sredstva trebala temeljiti na emisijskim jedinicama koje države članice mogu prodati na dražbi, uključujući prijelazne besplatne dodjele energetskega sektoru. Kako bi se vodilo računa o posebnim odredbama za određene države članice iz Direktive 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća²⁰, emisijske jedinice preraspodijeljene u svrhu solidarnosti, rasta i međusobne povezanosti te one namijenjene inovacijskom i modernizacijskom fondu ne bi se trebale uzimati u obzir pri određivanju doprinosa za vlastita sredstva.

¹⁹ COM (2016) 683 od 25.10.2016.

²⁰ Direktiva 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 2003. o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice i o izmjeni Direktive Vijeća 96/61/EZ (SL L 275, 25.10.2003., str. 32.).

- (9)** U skladu sa strategijom Unije za plastiku proračun Unije može doprinijeti smanjenju onečišćenja od plastičnog ambalažnog otpada. Vlastita sredstva koja se temelje na nacionalnom doprinosu razmjernom količini plastičnog ambalažnog otpada koji se ne reciklira u svakoj državi članici pružit će poticaj za smanjenje potrošnje plastike za jednokratnu upotrebu te potaknuti recikliranje i kružno gospodarstvo. Istovremeno će države članice moći poduzeti najprikladnije mjere za postizanje tih ciljeva u skladu s načelom supsidijarnosti.
- (10) Nužno je izbjeći znatno i iznenadno povećanje nacionalnih doprinosa država članica kojima su odobrene korekcije. Stoga je nužno u prijelaznom razdoblju Austriji, Danskoj, Njemačkoj, Nizozemskoj i Švedskoj omogućiti privremene korekcije u obliku paušalnih smanjenja njihova doprinosa na temelju bruto nacionalnog dohotka. Te bi se korekcije trebale postupno ukinuti do kraja 2025.
- (11) Zadržavanjem, na ime troškova naplate, 20 % iznosa tradicionalnih vlastitih sredstava koja su države članice prikupile visok udio vlastitih sredstava ne stavlja se na raspolaganje za proračun Unije. Troškovi naplate koje države članice zadržavaju iz tradicionalnih vlastitih sredstava trebali bi se smanjiti s 20 % na početnu razinu od 10 % radi boljeg usklađenja financijske potpore za carinsku opremu, osoblje i informacije sa stvarnim troškovima i potrebama.
- (12) U skladu s člankom 311. četvrtim stavkom Ugovora o funkcioniranju Europske unije Vijeće treba utvrditi provedbene mjere za sustav vlastitih sredstava Unije. Takve bi mjere trebale sadržavati opće i tehničke odredbe primjenjive na sve vrste vlastitih sredstava za koje je iznimno važan prikladan parlamentarni nadzor. Te bi mjere trebale uključivati detaljna pravila za određivanje iznosa vlastitih sredstava iz članka 2. stavka 1. koji se stavljaju na raspolaganje, uključujući primjenjive stope zahtjeva za uplatu vlastitih sredstava iz članka 2. stavka 1. točaka od (b) do (e), tehnička pitanja koja se odnose na bruto nacionalni dohodak, odredbe i mehanizme neophodne za kontrolu i nadzor prikupljanja vlastitih sredstava, uključujući pravila o inspekcijama i ovlastima dužnosnika i ostalih službenika koje je Komisija ovlastila za obavljanje inspekcija te sve relevantne zahtjeve za izvješćivanje.
- (13) Uključivanje Europskog razvojnog fonda u proračun EU-a trebat će pratiti povećanje gornjih granica utvrđenih Odlukom o vlastitim sredstvima. Potrebno je postići dovoljnu razliku između gornje granice za plaćanja i gornje granice za vlastita sredstva kako bi se zajamčilo da Unija može ispunjavati svoje financijske obveze u svim okolnostima, čak i u vrijeme gospodarske krize. Gornja granica vlastitih sredstava stoga bi se trebala povećati na razinu od 1,29 % zbroja bruto nacionalnog dohotka država članica po tržišnim cijenama za odobrena sredstva za plaćanje i 1,35 % za odobrena sredstva za preuzete obveze.
- (14) U svrhu usklađenosti, kontinuiteta i pravne sigurnosti potrebno je utvrditi odredbe kako bi se osigurao neometan prijelaz sa sustava uvedenog Odlukom 2014/335 EU, Euratom na sustav iz ove Odluke.
- (15) Za potrebe ove Odluke svi bi monetarni iznosi trebali biti izraženi u eurima.

- (16) Kako bi se osigurao prijelaz na revidirani sustav vlastitih sredstava te kako bi to bilo u skladu s financijskom godinom, ova bi se Odluka trebala primjenjivati od 1. siječnja 2021. Odredbe koje se odnose na doprinos na temelju zajedničke konsolidirane osnovice poreza na dobit, međutim, ne bi trebale podlijevati retroaktivnoj primjeni i trebale bi se odgoditi s obzirom na to da pravila Unije o zajedničkoj konsolidiranoj osnovici poreza na dobit još nisu donesena,

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

*Članak 1.
Predmet*

Ovom se Odlukom utvrđuju pravila za dodjelu vlastitih sredstava Unije kako bi se osiguralo financiranje godišnjeg proračuna Unije.

*Članak 2.
Kategorije vlastitih sredstava*

1. Sljedeći prihodi čine vlastita sredstva unesena u proračun Unije:
 - (a) tradicionalna vlastita sredstva koja se sastoje od pristojbi, premija, dodatnih ili kompenzacijskih iznosa, dodatnih iznosa ili faktora, carinskih stopa Zajedničke carinske tarife i ostalih davanja koje utvrde ili trebaju utvrditi institucije Unije u vezi s trgovanjem s trećim zemljama, carine na proizvode prema isteklom Ugovoru o osnivanju Europske zajednice za ugljen i čelik te doprinosi i druga davanja propisana u okviru zajedničkog uređenja tržišta za šećer;
 - (b) prihodi dobiveni primjenom jedinstvene stope zahtjeva za uplatu na udio prihoda od poreza na dodanu vrijednost prikupljenog od isporuka oporezovanih po standardnoj stopi koji se dijeli s nacionalnom standardnom stopom poreza na dodanu vrijednost; stvarna stopa zahtjeva za uplatu ne prelazi 2 %;
 - (c) prihodi dobiveni primjenom jedinstvene stope zahtjeva za uplatu na udio oporezive dobiti pripisane svakoj državi članici u skladu s pravilima Unije o zajedničkoj konsolidiranoj osnovici poreza na dobit; stvarna stopa zahtjeva za uplatu ne prelazi 6 %;
 - (d) prihodi dobiveni primjenom jedinstvene stope zahtjeva za uplatu na iznos koji predstavlja prihod od emisijskih jedinica namijenjenih prodaji na dražbi iz članka 10. stavka 2. točke (a) Direktive 2003/87/EZ i tržišne vrijednosti prijelaznih besplatnih emisijskih jedinica za modernizaciju energetskog sektora kako je utvrđeno u članku 10.c stavku 3. te direktive; stvarna stopa zahtjeva za uplatu ne prelazi 30 %;
 - (e) prihodi dobiveni primjenom jedinstvene stope zahtjeva za uplatu na težinu plastičnog ambalažnog otpada koji se ne reciklira; stvarna stopa zahtjeva za uplatu ne prelazi 1,00 EUR po kilogramu;
 - (f) prihodi dobiveni primjenom jedinstvene stope zahtjeva za uplatu, koja će se odrediti u skladu s proračunskim postupkom uzimajući u obzir ukupni iznos svih drugih prihoda, na zbroj bruto nacionalnog dohotka svih država članica.

Za potrebe prvog podstavka točke (c) jedinstvena stopa zahtjeva za uplatu primjenjuje se samo na dobit poreznih obveznika za koje su pravila Unije o zajedničkoj konsolidiranoj osnovici poreza na dobit obvezna.

Za potrebe prvog podstavka točke (f) jedinstvena stopa zahtjeva za uplatu primjenjuje se na bruto nacionalni dohodak svake države članice.

Austriji se odobrava bruto smanjenje njezina godišnjeg doprinosa na temelju bruto nacionalnog dohotka u iznosu od 110 milijuna EUR 2021., 88 milijuna EUR 2022., 66 milijuna EUR 2023., 44 milijuna EUR 2024. i 22 milijuna EUR 2025. Danskoj se odobrava bruto smanjenje njezina godišnjeg doprinosa na temelju bruto nacionalnog dohotka u iznosu od 118 milijuna EUR 2021., 94 milijuna EUR 2022., 71 milijun EUR 2023., 47 milijuna EUR 2024. i 24 milijuna EUR 2025. Njemačkoj se odobrava bruto smanjenje njezina godišnjeg doprinosa na temelju bruto nacionalnog dohotka u iznosu od 2 799 milijuna EUR 2021., 2 239 milijuna EUR 2022., 1 679 milijuna EUR 2023., 1 119 milijuna EUR 2024. i 560 milijuna EUR 2025. Nizozemskoj se odobrava bruto smanjenje njezina godišnjeg doprinosa na temelju bruto nacionalnog dohotka u iznosu od 1 259 milijuna EUR 2021., 1 007 milijuna EUR 2022., 755 milijuna EUR 2023., 503 milijuna EUR 2024. i 252 milijuna EUR 2025. Švedskoj se odobrava bruto smanjenje njezina godišnjeg doprinosa na temelju bruto nacionalnog dohotka u iznosu od 578 milijuna EUR 2021., 462 milijuna EUR 2022., 347 milijuna EUR 2023., 231 milijun EUR 2024. i 116 milijuna EUR 2025. Ti se iznosi mjere u cijenama iz 2018. i prilagođavaju tekućim cijenama primjenom najrecentnijeg deflatora bruto domaćeg proizvoda za Uniju izraženog u eurima, koji određuje Komisija i koji je dostupan pri izradi nacрта proračuna. Ta bruto smanjenja financiraju sve države članice.

2. Prihodi koji se ostvaruju iz eventualnih novih davanja koja se uvode u okviru zajedničke politike, u skladu s Ugovorom o funkcioniranju Europske unije, pod uvjetom poštovanja postupka utvrđenog u članku 311. tog Ugovora, također čine vlastita sredstva unesena u opći proračun Europske unije.
3. Ako na početku financijske godine proračun nije donesen, do stupanja na snagu novih stopa i dalje se primjenjuju prethodne stope zahtjeva za uplatu na temelju bruto nacionalnog dohotka.

Članak 3.

Gornja granica vlastitih sredstava

1. Ukupni iznos vlastitih sredstava dodijeljenih Uniji za pokrivanje godišnjih odobrenih sredstava za plaćanje ne prelazi 1,29 % zbroja bruto nacionalnog dohotka svih država članica.
2. Ukupni godišnji iznos odobrenih sredstava za preuzete obveze unesen u proračun Unije ne prelazi 1,35 % zbroja bruto nacionalnog dohotka svih država članica.
3. Uredan omjer odobrenih sredstava za preuzete obveze i odobrenih sredstava za plaćanje zadržava se kako bi se zajamčila njihova usklađenost i kako bi se u narednim godinama osiguralo poštovanje gornje granice iz stavka 1.

Članak 4.
Načelo univerzalnosti

Prihodi iz članka 2. koriste se bez razlike za financiranje svih rashoda unesenih u godišnji proračun Europske unije.

Članak 5.
Preneseni višak

Svaki višak prihoda Unije u odnosu na ukupne stvarne rashode tijekom određene financijske godine prenosi se u sljedeću financijsku godinu.

Članak 6.
Prikupljanje vlastitih sredstava i njihovo stavljanje na raspolaganje Komisiji

1. Države članice prikupljaju vlastita sredstva Unije iz članka 2. stavka 1. točke (a) u skladu s nacionalnim odredbama propisanim zakonima i ostalim propisima. Države članice prema potrebi te odredbe prilagođavaju radi ispunjavanja zahtjeva pravila Unije.

Komisija preispituje relevantne nacionalne odredbe koje joj dostave države članice, prosljeđuje državama članicama prilagodbe koje smatra potrebnima kako bi se osigurala njihova usklađenost s pravilima Unije te, prema potrebi, podnosi izvješće proračunskom tijelu.

2. Države članice zadržavaju 10 % iznosa iz članka 2. stavka 1. točke (a) na ime troškova naplate.
3. Države članice sredstva iz članka 2. stavka 1. ove Odluke stavljaju na raspolaganje Komisiji u skladu s uredbama donesenima na temelju članka 322. stavka 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

Članak 7.
Provedbene mjere

U skladu s člankom 311. četvrtim stavkom Ugovora o funkcioniranju Europske unije Vijeće utvrđuje provedbene mjere u vezi sa sljedećim elementima sustava vlastitih sredstava:

- (a) pravila za određivanje iznosa vlastitih sredstava iz članka 2. stavka 1. koja se stavljaju na raspolaganje, uključujući primjenjive stope zahtjeva za uplatu vlastitih sredstava iz članka 2. stavka 1. točaka od (b) do (e), u okviru ograničenja određenih u tim točkama te izračun primjenjive stope za vlastita sredstva na temelju bruto nacionalnog dohotka iz članka 2. stavka 1. točke (f);
- (b) odredbe i mehanizmi neophodni za kontrolu i nadzor prikupljanja prihoda iz članka 2. stavka 1., uključujući pravila o inspekcijama i ovlastima dužnosnika i ostalih službenika koje je Komisija ovlastila za obavljanje inspekcija i sve relevantne zahtjeve za izvješćivanje;

- (c) referentni bruto nacionalni dohodak, odredbe za prilagodbu bruto nacionalnog dohotka i odredbe za ponovni izračun gornjih granica za plaćanja i obveze u slučaju bitnih promjena bruto nacionalnog dohotka, za potrebe primjene članka 2. stavka 1. točke (f) i članka 3.;
- (d) postupak za izračun i izradu godišnje proračunske bilance iz članka 5.;

Članak 8.
Završne i prijelazne odredbe

1. Podložno stavku 2. Odluka 2014/335/EU, Euratom stavlja se izvan snage. Svako upućivanje na Odluku Vijeća 70/243/EZUČ, EEZ, Euratom²¹, Odluku Vijeća 85/257/EEZ, Euratom²², Odluku Vijeća 88/376/EEZ, Euratom²³, Odluku Vijeća 94/728/EZ, Euratom²⁴, Odluku Vijeća 2000/597/EZ, Euratom²⁵, Odluku Vijeća 2007/436/EZ, Euratom²⁶ ili Odluku 2014/335/EU, Euratom²⁷ smatra se upućivanjem na ovu Odluku i čita se u skladu s korelacijskom tablicom iz Priloga ovoj Odluci.
2. Članci 2., 4. i 5. Odluke 94/728/EZ, Euratom, članci 2., 4. i 5. Odluke 2000/597/EZ, Euratom, članci 2., 4. i 5. Odluke 2007/436/EZ, Euratom i članci 2., 4. i 5. Odluke 2014/335/EU, Euratom i dalje se primjenjuju na izračun i prilagodbu prihoda koji proizlaze iz primjene stope zahtjeva za uplatu na osnovicu poreza na dodanu vrijednost koja se utvrđuje na jedinstven način i koja je ograničena na razinu od 50 % do 55 % BDP-a ili BND-a svake države članice, ovisno o godini, na izračun korekcije proračunskih neravnoteža odobrene Ujedinjenoj Kraljevini u razdoblju od 1995. do 2020. te na izračun financiranja korekcija odobrenih Ujedinjenoj Kraljevini od strane drugih država članica.
3. Države članice i dalje na ime troškova naplate zadržavaju 10 % iznosa iz članka 2. stavka 1. točke (a) koje su trebale staviti na raspolaganje do 28. veljače 2001. u skladu s primjenjivim pravilima Unije.
4. Države članice i dalje na ime troškova naplate zadržavaju 25 % iznosa iz članka 2. stavka 1. točke (a) koje su trebale staviti na raspolaganje od 1. ožujka 2001. do 28. veljače 2014. u skladu s primjenjivim pravilima Unije.

²¹ 70/243/EZUČ, EEZ, Euratom: Odluka Vijeća od 21. travnja 1970. o zamjeni financijskih doprinosa država članica vlastitim sredstvima Zajednica (Službeni list L 094, 28.4.1970., str. 19.–22.).

²² 85/257/EEZ, Euratom: Odluka Vijeća od 7. svibnja 1985. o sustavu vlastitih sredstava Zajednica (Službeni list L 128, 14.5.1985., str. 15.–17.).

²³ Uredba Vijeća (EEZ, Euratom) br. 1552/89 od 29. svibnja 1989. o provedbi Odluke 88/376/EEZ, Euratom o sustavu vlastitih sredstava Zajednica (Službeni list L 155, 7.6.1989., str. 1.–8.).

²⁴ 94/728/EZ, Euratom: Odluka Vijeća od 31. listopada 1994. o sustavu vlastitih sredstava Europskih zajednica (Službeni list L 293, 12.11.1994., str. 9.–13.).

²⁵ 2000/597/EZ, Euratom: Odluka Vijeća od 29. rujna 2000. o sustavu vlastitih sredstava Europskih zajednica (Službeni list L 253, 7.10.2000., str. 42.–46.).

²⁶ 2007/436/EZ, Euratom: Odluka Vijeća od 7. lipnja 2007. o sustavu vlastitih sredstava Europskih zajednica (Službeni list L 163, 23.6.2007., str. 17.–21.).

²⁷ Odluka Vijeća od 26. svibnja 2014. o sustavu vlastitih sredstava Europske unije (2014/335/EU, Euratom) (Službeni list L 168, 7.6.2014., str. 105.–111.).

5. Države članice i dalje na ime troškova naplate zadržavaju 20 % iznosa iz članka 2. stavka 1. točke (a) koje su trebale staviti na raspolaganje od 1. ožujka 2014. do 28. veljače 2021. u skladu s primjenjivim pravilima Unije.
6. Za potrebe ove Odluke, svi monetarni iznosi izražavaju se u eurima.

*Članak 9.
Stupanje na snagu*

Države članice o ovoj Odluci obavješćuje glavni tajnik Vijeća.

Države članice obavješćuju glavnog tajnika Vijeća bez odlaganja o okončanju postupaka za donošenje ove Odluke u skladu sa svojim odgovarajućim ustavnim odredbama.

Ova Odluka stupa na snagu prvog dana drugog mjeseca koji slijedi nakon dana primitka posljednje obavijesti iz drugog stavka.

Primjenjuje se od 1. siječnja 2021.

Međutim, članak 2. stavak 1. točka (c) i članak 2. stavak 1. drugi podstavak ove Odluke primjenjuju se od 1. siječnja druge godine nakon datuma početka primjene nacionalnih odredbi kojima se prenosi Direktiva Vijeća o zajedničkoj konsolidiranoj osnovici poreza na dobit.

*Članak 10.
Objava*

Ova se Odluka objavljuje u *Službenom listu Europske unije*.

Sastavljeno u Bruxellesu,

*Za Vijeće
Predsjednik*